Current Issue Review

82-2E

PROSTITUTION

CHRIS MORRIS
JAMES R. ROBERTSON
LAW AND GOVERNMENT DIVISION

9 FEBRUARY 1982
Revised 7 February 1990

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. YM32-1/82-2-1990-02E

ISBN 0-660-13661-9

N.B. Any substantive changes in this publication which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

91-01991/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROSTITUTION*

ISSUE DEFINITION

Prostitution is a controversial subject, involving complex and contradictory interests, values and issues. The most visible evidence of prostitution - street solicitation - is an acute problem in larger Canadian cities, where the activities of prostitutes have transformed certain areas into unpleasant, congested, and, some would contend, dangerous places, havens for the attendant ills of drug addiction and violent crime. This situation poses difficult questions to government: which jurisdiction should exercise its powers to deal with prostitution, and what type of power should be used? Moreover, how far should the state go in exercising its powers to limit the practice of prostitution, and is prostitution a problem in itself, or merely part of larger problems?

One body of opinion holds that dealing with merely the most visible and publicly offensive aspects of the "oldest profession" will do little more than move the problem around; that the allegedly harmful effects of prostitution derive less from its inherent qualities than from our ambivalent attitude and conduct towards it. Canadian law has relegated prostitution to a grey area of quasi-legality, and consideration of it is often coloured by mixed attitudes of jocularity, contempt, moral indignation, or indifference.

Prostitution is at once a feminist and civil libertarian issue, and a law and order issue. It raises questions of morality and constitutional rights and freedoms. One of the few areas of consensual sexual activity that is still subject to legal control and the imposition of criminal sanctions, prostitution continues to engender vigorous debate.

---

* This paper is based on work originally done by Donald Macdonald.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Development of the Criminal Law

The term "prostitution" is not defined in the Criminal Code, but the caselaw has identified three main elements of the activity - the provision of sexual services, the essentially indiscriminate nature of the act, and the necessity for some form of payment.

The actual act of exchanging sexual gratification for a consideration has never been criminally illegal in Canada. The criminal law did, and does, however, deal with activities related to prostitution which are deemed a threat to public order or offensive to public decency. Incorporated into Canada's first Criminal Code in 1892, and essentially unchanged until 1972, was a provision which treated the activities of a prostitute seeking out customers as a form of vagrancy. Section 175(1)(c) deemed every woman a vagrant who:

> being a common prostitute or nightwalker is found in a public place and does not, when required, give a good account of herself.

This section (known as the "vag c" charge) was used effectively to hinder street solicitation. Under it, however, women, and only women, could be dealt with essentially on the basis of status and not for any overt act, the usual basis of criminal liability. Moreover, the section required the woman to "give a good account of herself", something in possible conflict with the common law privilege against self-incrimination and, since 1960, inconsistent with the principles of the Canadian Bill of Rights. Following these criticisms by the judiciary and by the Report of the Royal Commission on the Status of Women, the "vag c" provision was repealed in 1972 and replaced by section 195.1, which read:

> Every person who solicits any person in a public place for the purpose of prostitution is guilty of an offence punishable on summary conviction.

This section sought to punish only an overt act - solicitation - although what constituted solicitation was not defined. Section 195.1 seemed to respond to the objections to the "vag c" section, and to deal with the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

social nuisance aspect of prostitution. It did not compel a suspect to give an account of his or her actions, and appeared to apply to both men and women.

According to critics at both ends of the spectrum, however, section 195.1 was a failure. The first issue had to do with the definition of "solicits". The case of Hutt v. R.*, decided by the Supreme Court of Canada in 1978, held that for the activities of a prostitute to be criminal her conduct must conform to the dictionary definition of "solicit"; that is to say, it must be importuning, or "pressing or persistent", and constitute more than a mere indication that she was willing to prostitute herself. In this case, a plainclothes police officer had permitted the appellant to enter his car, where she had identified herself as a prostitute and had discussed terms for her services. Such conduct, according to the Court, was certainly not within the scope of a criminal provision intended by Parliament to prohibit acts "which would contribute to public inconvenience". Four judges of the Court also indicated that, had the issue arisen, they would not have considered the automobile to be a "public place" and, thus, the conduct would not have been within section 195.1 on a second ground.

According to many critics, the Hutt decision left the police powerless to deal with burgeoning street prostitution. So long as the requisite persistence was avoided, prostitutes could congregate and ply their trade without fear of interference.

As well, section 195.1 was interpreted by the courts as applying only to the actions of female prostitutes. This was remedied by a 1983 amendment which stipulated that "prostitute" means a person of either sex who engages in prostitution. Another controversial issue was whether or not a "client" could be charged with solicitation. The B.C. Court of Appeal held that the words "for the purpose of prostitution" referred only to the act of the person prostituting him or herself (R. v. Dudak). On the other hand, the Ontario Court of Appeal held (in R. v. DiPaola) that those words referred to either party to the transaction.

---

* Citations for this and subsequent cases will be found at the end of this paper.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Less controversial have been other provisions of the Criminal Code dealing with prostitution. Even though the act is "legal", criminal sanctions apply to the place where it is carried on: section 193 allows the conviction of a person who "keeps", is an "inmate" of, is "found in", or who as an owner allows a place to be used as a "common bawdy house". This is defined, in section 179, as a place kept or occupied or resorted to by one or more persons for the purpose of acts of prostitution or indecency. The courts have held that, to come within that definition, a place must be resorted to for prostitution on a habitual and regular basis (R. v. Patterson). Thus, a conviction for keeping a common bawdy house was secured against a woman who used her own apartment, alone, but on a regular basis, for purposes of prostitution (R. v. Worthington).

Beyond attempting to regulate solicitation and the place where prostitution takes place, the Criminal Code also attempts to throw a net around a broad variety of related activities. Section 194 makes it an offence to knowingly "take, transport or direct" (or offer to do the same) any person to a common bawdy house. Section 195 is a catalogue of 11 offences relating to pimping, procuring, and living off the avails of prostitution.

In summary, the treatment of prostitution in Canadian criminal law is ambivalent: while the actual act is not criminal, virtually all the activities necessarily associated with it are.

B. Proposals for Change

After the decision by the Supreme Court of Canada in Hutt, there was increasing public pressure to amend section 195.1 to expand the definition of soliciting. This was in response to what some perceived as the "plague" of street prostitution. Police and provincial governments wanted to be able to deal with activity which in their opinion blighted residential and commercial areas, and brought with it other criminal activity, including drug trafficking and the exploitation of children.

The federal government's delay or failure to act prompted several Canadian cities with street solicitation problems to attempt to take action on their own. The cities of Montreal (in 1980) and Calgary (in

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1981) enacted by-laws which, essentially, forbade the use of the streets and other public areas by those seeking to prostitute themselves or to obtain the services of a prostitute. These by-laws were purportedly enacted under the municipal powers, derived from the provinces, to regulate the use of the streets and to restrict activity which encourages criminality. Both by-laws were said by police and municipal officials to deal effectively with street prostitution, but both were found to be invalid by the courts. In R. v. Westendorp the Court struck down the Calgary by-law as being an attempt by the municipality to enact criminal sanctions, something within exclusive federal jurisdiction. A similar ruling was made in 1984 with respect to the Montreal by-law (Goldwax et al. v. City of Montreal). These rulings effectively nullified other similar by-laws enacted or proposed in Vancouver, Niagara Falls, Regina and Halifax.

In October 1983, the City of Montreal made yet another attempt to control prostitution by municipal by-law, this time in a more indirect fashion. It enacted a by-law which purported to forbid the selling of any services on city streets without a permit, thereby, in effect be prohibiting street prostitution by not issuing "soliciting" permits. Although the validity of the by-law was upheld in Quebec Superior Court, the constitutional validity of a similar by-law of the City of Niagara Falls was successfully challenged.

A new strategy to attempt to deal with street solicitation was undertaken in British Columbia in the summer of 1984. The provincial Attorney General applied to the B.C. Supreme Court for an injunction seeking to restrain, as a common law public nuisance, prostitution-related activity in a specified residential area of the City of Vancouver. The court granted an interim injunction (A.G. B.C. v. Couillard), which forbade male and female prostitutes from publicly offering or appearing to offer themselves, directly or indirectly, for the purposes of prostitution. This "temporary" injunction also restrained a variety of other activities in relation to trespass and disturbance of the peace by prostitutes. The court based the order upon evidence from residents of Vancouver's West End as to the effect that unrestricted street solicitation had had on their neighbourhood. No trial was held with respect to a permanent injunction

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

because the interim measure was rescinded, on the application of the Attorney General, after the enactment of new legislation in December 1985.

In December 1984, the Attorney General of Nova Scotia applied for an injunction in that province's Supreme Court to restrain the alleged public nuisance occasioned by prostitutes in the City of Halifax. The application was refused, however, on the basis that the province was trying to control by civil procedure a matter which fell within criminal, and, hence, federal jurisdiction. The Nova Scotia Court of Appeal subsequently dismissed an appeal by the Attorney General in March 1985 (A.G.N.S. v. Beaver).

C. The Fraser Committee

In June 1983, the Minister of Justice established a special committee to enquire into the issues of prostitution and pornography. That body, known as the Fraser Committee after its chairman, issued its report in April 1985.

The report declared that prostitution, in all its forms, was a widespread phenomenon in Canada, particularly in urban centres. It found that, although there was a dearth of empirical information about prostitution, it was likely that economic distress was a significant factor in compelling many women to take up the practice. The Committee also found that the Canadian public was ambivalent about the matter - that although most would oppose further criminalization of prostitution and related activities, there was also significant support for actions which would alleviate the "nuisance" aspects of it.

The Committee reviewed three suggested strategies for dealing with prostitution - criminalization, decriminalization, and regulation. Criminalization would forbid all manner of prostitution and related activities. The Committee rejected this approach, because it would lack public support, would be virtually impossible to enforce, and would apply a narrow moral view by way of criminal sanction.

Although sympathetic to the aims of decriminalization, the Committee did not fully support it. It dismissed as a "romantic notion" the idea that all would be well with the world of prostitution if only the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

criminal law were removed. In its view, all of the opportunities for damage, abuse and exploitation would remain. Finally, the Committee also rejected an exclusive regulatory approach - that prostitution should be controlled and regulated by the state, as is done in Nevada or West Germany. Quite aside from this approach's implication that the state approves of, and profits from, prostitution, according to the Committee such regulation in other jurisdictions at worst borders on bondage and at best involves serious infringements of the civil liberties of those working there.

The recommendations of the Committee did not derive exclusively from any one of these approaches: rather, elements were borrowed from all three, in varying degrees. Most significantly, the recommendations addressed economic and social reforms that might alleviate the causes of prostitution. For example, the Committee recommended that governments in Canada strengthen their moral and financial commitment to the removal of social inequalities between men and women, ensure that there are adequate social programs to assist women and young people in need, and direct more funding to community groups involved in the care and welfare of both practising and reformed prostitutes.

The Committee, with one member dissenting, decided that it would be wrong to remove all criminal sanctions with respect to prostitution. It did, however, suggest a thorough revision and "fine-tuning" of the criminal law on the matter, in the area of street prostitution recommending a "tougher" criminal sanction. The Committee concluded that the unrestricted nature of such activity was causing harm in the form of disturbance and nuisance, and that there was "no justification for shielding prostitutes or customers from legal responsibility for criminal acts or for creating definable nuisances". Accordingly, it suggested a new offence of interfering or attempting to interfere, on more than one occasion, with pedestrian or vehicular traffic for the purposes of offering to engage in prostitution or of employing the services of a prostitute. The Committee rejected the approach of criminalizing the mere offer or acceptance - the proposed amendment would require some degree of "disturbing" activity.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The Fraser Committee proposed to balance its recommendation for more severe treatment of street soliciting by easing other restrictions on the actual act of prostitution. It recommended replacing the bawdy house provisions with provisions for criminalizing only the use of premises by more than two prostitutes. The Committee took the view that it is illogical to permit acts of prostitution and yet make it illegal to resort to certain places to carry them out. By restricting the operation of prostitution establishments to a maximum of two persons, nuisance would supposedly be avoided, and a prostitute could use his or her own residence. The other proposed exception - that prostitution establishments be permitted to be licensed and operated in accordance with regulatory schemes established by a provincial or territorial legislature - was more controversial. Such establishments would not have the extensive regulation known in some other jurisdictions, but would merely be licensed and zoned like other businesses.

The Committee also recommended repeal of the procuring offences and the offence of living on the avails of prostitution. They would be replaced by a much more limited section which would deal only with procuring accomplished by the use of force, threats or other coercive or threatening behaviour. Another new offence would cover inducing a person through threats or coercion to support one financially through prostitution. The rationale was that procuring or living on the avails of prostitution should not be criminal unless it involved improper inducement. Also addressed by the Committee was the problem of child prostitution.

The Committee concluded its report with the following observation as to how governments should act:

> Prostitution cannot be dealt with on a piecemeal basis, but only by carefully linking the provisions on each aspect of prostitution-related activity.

D. Bill C-49

Reaction to the report of the Fraser Committee was mixed. Many groups, in particular civic officials, were pleased with the recommendations on street solicitation. In contrast, the proposals for regulation of prostitution establishments were not well received, and no

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provincial attorney general has indicated any support for such regulation. The police also objected to the suggested repeal of bawdy house laws.

Shortly after the report was made public, the Minister of Justice introduced Bill C-49, which was considered by Parliament in November and December 1985, and came into force on 28 December 1985. The legislation replaced section 195.1 with an offence that makes illegal the acts of a person who, in a public place, or in any place open to public view and for the purpose of engaging in prostitution or of obtaining the sexual services of a prostitute,

a) stops or attempts to stop any motor vehicle,

b) impedes the free flow of pedestrian or vehicular traffic or ingress to or egress from premises adjacent to that place, or

c) stops or attempts to stop any person or in any manner communicates or attempts to communicate with any person....

In addition "public place" is defined to include motor vehicles in or on public places.

This legislation has been controversial. Citizens' groups from areas affected by street prostitution, many civic governments, and law enforcement officials have welcomed it enthusiastically. Other groups, however, have expressed profound opposition to it, contending that it merely moves the problem of prostitution elsewhere, that it gives too much discretion to the police and prosecutorial authorities, and that it potentially endangers those who are involved in the activity by increasing the powers of pimps. Although the Minister indicated during committee proceedings on the bill that further amendments to the Criminal Code to deal with prostitution would be forthcoming, no further measures related to adult prostitution have been introduced. Bill C-49 did specify that, after it had been in force for three years (i.e. 20 December 1988), its operation would be reviewed by a committee of the House of Commons.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Recent Developments

The constitutional validity of Bill C-49 is, at present, an unresolved issue and there have been a variety of divergent judgments in courts of various levels across Canada. In 1986 two lower courts reached contradictory conclusions about the constitutionality of the new provision (R. v. McLean; R. v. Bear). In May 1987, the Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court ruled that the legislation violates the guarantee of freedom of expression in the Canadian Charter of Rights and Freedoms, in that it places unusual constraints on communication in relation to activity that is not illegal (R. v. Skinner). On 17 July 1987, the Alberta Court of Appeal (in R. v. Jahelko) reached a contrary conclusion: while the law does infringe on freedom of expression, the Alberta court held that it falls under the justifiable limitation clause of the Charter, as no "clear and convincing" alternative was available for dealing with the nuisance of street prostitition. A third appellate court decision is Reference Re Sections 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code in the Manitoba Court of Appeal. Like the Alberta Court, this sustained section 195.1(1)(c), but without recourse to section 1 of the Charter. It held that "freedom of expression" is not even prima facie involved, and generally adopted a restrictive approach to the Charter. It remains for the Supreme Court of Canada to resolve the issue; the Court heard arguments on 1 and 2 December 1988 and will issue its decision in due course.

In support of the mandatory review of Bill C-49 provided for in the legislation itself, the federal Department of Justice in 1987 and 1988 undertook a research project to examine whether there had been "a reduction in the nuisance of street prostitution" as a result of the enactment of the bill.

A series of site studies in five Canadian cities - Vancouver, Calgary, Toronto, Montreal and Halifax - was conducted, with "less exhaustive research" being done in Regina, Winnipeg, London, Niagara Falls, Ottawa, Trois-Rivières and Quebec City. The significant groups interviewed were police officers, Crown prosecutors, defence lawyers, some judges, prostitutes, customers, pimps, social agency staff, and business

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

people and residents in areas affected by street prostitution. Researchers also had access to baseline data gathered in 1984 for use by the Fraser Committee.

A report entitled Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law was published in July 1989 by the Department of Justice. The report provides a synthesis of the site study results and concludes that although the "practice of street prostitution was modifie somewhat by the communicating law ... (i)n most of the cities included in the study, street prostitution was as prevalent as it was before the new law." This is a significant finding, given the fact that the "primary objective" of the new legislation, as the report notes, had been to remove "street prostitutes and their customers from downtown neighbourhoods."

On 5 April 1989, the House of Commons passed an order of reference directing that the Standing Committee on Justice and Solicitor General conduct a comprehensive review of Bill C-49.

On 17 October 1989, the House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General held its first public meeting as it began the mandated three-year review process. On that date, two senior officials with the Department of Justice testified on the contents of the report Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law. They informed the Committee that empirical research is now being conducted in a number of the cities studied previously to update the findings on the impact of Bill C-49 on prostitution in those localities.

When the Committee next met, on 7 November 1989, the Mayor of Toronto and representatives of residents' and business groups, the Toronto Police Department and the Toronto Police Commission, appeared before it to express their concerns. In particular, they called for the creation of tougher sanctions in the Criminal Code to deal with the nuisance aspects of prostitution, especially the public health risks associated with it. The author of the Toronto site study undertaken as part of the review by the Department of Justice also appeared. She reported that updated research conducted between the autumn of 1987 and the autumn of 1989 revealed that there had been only a slight reduction in average numbers of street prostitutes since the completion of the site

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

study in the autumn of 1987. Additional data indicated, however, that in that interval there had been a decrease in the percentage of female prostitutes in the downtown Toronto area who worked on residential streets. It was determined that in the autumn of 1987, 40% of all street prostitutes had been observed on the corners of predominantly residential streets compared with 20% in the autumn of 1989. These findings notwithstanding, the representatives of the residents' and business groups described street prostitution as a major problem in their neighbourhoods.

The Committee next convened on 9 November, when the Mayor of Niagara Falls and two senior police officers from that city appeared. Contrary to the general conclusions of the Department of Justice report, Niagara Falls was reported to have experienced a significant decline in the number of street prostitutes and related nuisance factors. The Mayor and police witnesses urged the tightening of certain procedural aspects of the arrest and processing of prostitutes in order to give the police even greater authority to alleviate the nuisance effects of street solicitation.

The last day of hearings was 19 December 1989 when representatives from the Canadian Association of Elizabeth Fry Societies (C.A.E.F.S.) appeared before the Committee. Following this group's presentation, the Committee voted to defer submitting a report to the House of Commons pending the awaited decisions of the Supreme Court of Canada on the constitutionality of Bill C-49.

PARLIAMENTARY ACTION

Bill C-127 (Royal Assent, 27 October 1982)

Clause 11 of this bill, amending the Criminal Code on sexual offences, stipulated that a prostitute is "a person of either sex who engages in prostitution". Also, clause 13 rendered section 195 of the Code (procuring) sex-neutral.

Bill C-19 (First Reading, 7 February 1984)

This bill would have amended section 195.1 to make it clear that clients could be charged, and that solicitation in cars in or on public places would also be illegal.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Bill C-49 (Royal Assent, and in force, 28 December 1985)

The bill repealed section 195.1 and replaced it with a new provision, applicable to both clients and prostitutes, prohibiting solicitation which impedes or otherwise interferes with the use of streets and public places.

Bill C-15 (Royal Assent 30 June 1987, in force 1 January 1988)

This legislation amended section 195 of the Criminal Code to prohibit patronizing a prostitute under 18 years of age. It increased the punishment for living on the avails of prostitution where the prostitute is under 18.

Bill C-61 (Royal Assent, 13 September 1988, in force 1 January 1989)

This legislation, dealing with the proceeds of crime, applies to the Criminal Code offences of keeping a common bawdy house (section 193) and procuring (section 195).

CHRONOLOGY

1892 - Inclusion of vagrancy, bawdy house and procuring provisions in the first Criminal Code. These provisions were to remain essentially unchanged for 80 years.

1970 - The Report of the Royal Commission on the Status of Women recommended repeal of the vagrancy provision dealing with prostitution and a study of how best to deal with the activity.

15 July 1972 - Criminal Code amendment bill which introduced section 195.1 - soliciting - was proclaimed.

8 February 1978 - The decision of the Supreme Court in R. v. Hutt was handed down, giving a narrow interpretation of "solicit".

November 1978 - The Law Reform Commission Report on Sexual Offences recommended making it clear that the word "prostitute" applied to both men and women. It also recommended further study of the law dealing with prostitution.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

26 May 1980 - The City of Montreal passed an anti-prostitution by-law restricting soliciting on city streets.

25 June 1981 - The City of Calgary passed two by-laws intended to deal with street prostitution, one in respect of solicitation, the other in respect of loitering.

1 December 1981 - The Supreme Court handed down its decision in Galjot and Whitter, retaining the restrictive definition of "solicit".

6 May 1982 - The House of Commons passed an order of reference directing that the Standing Committee on Justice and Legal Affairs give consideration to "all legal methods" of dealing with street solicitation.

25 January 1983 - The Supreme Court of Canada allowed an appeal in Westendorp, and struck down the Calgary by-law.

24 March 1983 - The House Justice Committee issued its report on street solicitation.

23 June 1983 - The Minister of Justice tabled a proposed draft bill in the House which rejected most of the recommendations of the Justice Committee. He also announced the formation of a special committee to study the problem further, to report by the end of 1984.

18 October 1983 - The City of Montreal enacted a new by-law indirectly aimed at suppressing solicitation.

7 February 1984 - Bill C-19, which would have made minor amendments to section 195.1, was given first reading.

4 July 1984 - The B.C. Supreme Court issued an interim injunction restraining the practice of prostitution in parts of the City of Vancouver as a public nuisance.

22 August 1984 - The Badgley Committee issued its report, recommending changes to the criminal law in reaction to child prostitution.

12 December 1984 - The Supreme Court of Canada struck down the 1980 Montreal by-law in Goldwax v. City of Montreal.

19 December 1984 - The N.S. Supreme Court refused to issue an injunction sought to restrain prostitution in the City of Halifax.

13 March 1985 - The N.S. Court of Appeal rejected an appeal by the provincial Attorney General with respect to the injunction.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

23 April 1985 - The Fraser Committee issued its report on prostitution and pornography.

28 December 1985 - Bill C-49 was given Royal Assent, and came into force.

May 1986 - The B.C. Supreme Court upheld the constitutional validity of the amendments made by Bill C-49. (R. v. McLean)

29 October 1986 - Amendments to the Code concerning child prostitution were introduced in Bill C-15.

22 May 1987 - The Appeal Division of the Nova Scotia Supreme Court ruled against the constitutional validity of the C-49 amendments. (R. v. Skinner)

17 July 1987 - The Alberta Court of Appeal upheld the constitutionality of the provisions of Bill C-49. (R. v. Jahelka)

23 September 1987 - The Manitoba Court of Appeal upheld the constitutional validity of Bill C-49. (Ref. re Criminal Code, ss. 193 and 195(1)(c).

1 January 1988 - Bill C-15 regarding child prostitution proclaimed in force.

1-2 December 1988 - Supreme Court of Canada heard arguments regarding the constitutionality of Bill C-49, reserving decision.

1 January 1989 - Bill C-61 (proceeds of crime) proclaimed in force.

5 April 1989 - The House of Commons passed an order of reference directing that the Standing Committee on Justice and Solicitor General conduct a comprehensive review of Bill C-49. This resulted from the provision in the legislation itself that, after Bill C-49 had been in force for three years, a committee of the House of Commons would be directed to conduct a review of its effectiveness.

July 1989 - The federal Department of Justice published its synthesis report entitled: Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law. The report concludes that in most of the cities studied, street prostitution was as prevalent as it had been before the enactment of Bill C-49 in 1985.

17 October 1989 - The House of Commons Standing Committee on Justice and the Solicitor General held its first public meeting as part of the three-year review of the impact of Bill C-49 on street solicitation.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

19 December 1989 - The Committee conducted its last public hearing but deferred submitting a report to the House of Commons until the Supreme Court of Canada had delivered judgment on the constitutionality of Bill C-49.

SELECTED REFERENCES

Committee on Sexual Offences Against Children and Youths. Sexual Offences Against Children. Supply and Services Canada, Ottawa, 1984.

Department of Justice, Street Prostitution: Assessing the Impact of the Law. Supply and Services Canada, Ottawa, 1989.

Ewaschuk, E.G. "Trick or Treat? The Offence of Soliciting." Ottawa Law Review. Vol. 12, 1980, p. 235.

Layton, M. "The Ambiguities of the Law, or The Streetwalker's Dilemma." Chitty's Law Journal, Vol. 27, 1979, p. 109.

Lowman, J. "Prostitution in Vancouver: Some Notes on the Genesis of a Social Problem." Canadian Journal of Criminology, Vol. 28 (January 1986) pages 1-16.

MacLauchlan, H.W. "Criminal Law Meets Civil Law: More than One Way to Skin a Cat." Criminal Reports (3d), Vol. 42, 1985, p. 284.

Shaver, Frances M. "Prostitution: A Critical Analysis of Three Policy Approaches." Canadian Public Policy, pp. 493-503.

Special Committee on Pornography and Prostitution, Pornography and Prostitution in Canada. (2 Vols.). Supply and Services Canada, Ottawa: 1985.

Standing Committee on Justice and Legal Affairs. Seventh Report to the House (respecting soliciting for the purpose of prostitution). Minutes of Proceedings, Issue No. 126, March 24, 1983.

Stuckey, J. "A Feminist Looks at Prostitution." B. Schlesinger, ed. Sexual Behaviour in Canada. U. of T. Press, Toronto, 1977, p. 221-234.

Whyte, J.D. "Prostitution: Municipal Regulation and the Domain of Criminal Law Meet Again." Criminal Reports, Vol. 32, 1982, p. 107.

Yondorf, B. "Prostitution as a Legal Activity: The West German Experience." Policy Analysis, Vol. 5, 1979, p. 417.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CASES

A.G.B.C. v. Couillard (1984), 42 CR (3d) 273, 31 CCLT 26 (B.C.S.C.)

A.G.N.S. v. Beaver (1985), 67 NSR (2d) 281, 155 APR 281 (N.S.C.A.)

Goldwax et al. v. City of Montreal, [1984] 2 S.C.R. 525 (S.C.C.) affirming [1983] C.A. 342, 146 D.L.R. (3d) 460, 3 C.C.C. (3d) 542 (Que. C.A.)

Hutt v. R. (1978), 82 DLR (3d) 95 (S.C.C.)

Patterson v. R. (1968), 67 DLR (2d) 82 (S.C.C.)

R. v. Bear (1986), 54 c.R. (3d) 68, 47 Alta. L.R. (2d) 255 (Alta. Prov. Ct.)

R. v. DiPaola (1978), 4 CR (3d) 121 (Ont. C.A.)

R. v. Dudak (1978), 3 CR (3d) 68 (B.C.C.A.)

R. v. Jahelka (1987) 79 A.R. 44, 54 Alta. L.R. (2d) 1

R. v. McLean (1986), 28 C.C.C. (3d) 176, 52 (C.R. (3d), 262, 2 B.C.L.R. 232 (B.C. S.C.)

R. v. Skinner (1987), 35 C.C.C. (3d) 203, 79 N.S.R. (2d) 8 58 C.R. (3d) 137 (NSSC, A.D.)

R. v. Westendorp, [1982] 2 WWR 728 (Alta. C.A.)

R. v. Whitter; R. v. Galjot (1981), 129 DLR (3d) 577 (S.C.C.)

R. v. Worthington (1972), 22 CRNS 34 (Ont. C.A.)

Reference re Section 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code, [1987] 6 W.W.R. 289 (Man. C.A.)

Westendorp v. R. (1983), 32 C.R. (3d) 97 (S.C.C.)

Bulletin d'actualité

82-2F

LA PROSTITUTION

CHRIS MORRIS
JAMES R. ROBERTSON
DIVISION DU DROIT ET DU GOUVERNEMENT

LE 9 FÉVRIER 1982
Révisé le 7 février 1990

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

Nº de cat. YM32-1/82-2-1990-02F

ISBN 0-660-93016-1

N.B. Dans ce document, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractère gras.**

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA PROSTITUTION*

DÉFINITION DU SUJET

La prostitution est un sujet controversé qui fait intervenir des intérêts, des valeurs et des problèmes complexes et contradictoires. La sollicitation dans la rue, signe le plus évident de la prostitution, constitue un problème grave dans les grands centres urbains du Canada, où les prostitué(e)s ont fait de certains quartiers des endroits désagréables, encombrés et, selon certains, dangereux, des lieux propices à la toxicomanie et à la violence criminelle, maux qui accompagnent la prostitution. Cette situation oblige les pouvoirs publics à se poser de sérieuses questions: de quelle compétence relève ce problème, et à quels pouvoirs faut-il faire appel? De plus, dans quelle mesure l'État peut-il exercer ses pouvoirs afin de limiter la prostitution, et celle-ci est-elle un problème en elle-même ou, simplement, un aspect de problèmes plus vastes?

Certains croient que s'attaquer uniquement aux aspects les plus visibles et les plus offensants de la pratique du "plus vieux métier du monde" ne fera que déplacer le problème et que les prétendues conséquences nuisibles de la prostitution découlent moins de sa nature intrinsèque que de notre attitude et de notre conduite ambiguës face à elle. Les lois canadiennes ont donné à la prostitution un aspect de quasi-légalité; à son égard, on adopte souvent une attitude où se mêlent l'humour, le mépris, l'indignation et l'indifférence.

La prostitution est un sujet qui, d'entrée de jeu, est du domaine du féminisme, des libertés individuelles et de l'ordre public. Elle soulève des questions relatives à la moralité ainsi qu'aux droits et

---

* Ce bulletin est fondé sur un travail réalisé à l'origine par Donald Macdonald.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux libertés garanties dans la Constitution. C'est une des rares activités sexuelles consensuelles qui est encore assujettie à la loi et à des sanctions pénales, et elle continue de susciter des débats passionnés.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. L'évolution du droit pénal

Le terme "prostitution" n'est pas défini dans le Code criminel, mais la jurisprudence a défini trois aspects principaux de cette activité: l'offre de services sexuels, le fait qu'elle s'adresse à un nombre indéterminé de personnes, et la nécessité d'une forme quelconque de paiement.

Le fait de consentir à des rapports sexuels moyennant rémunération n'a jamais été illégal aux termes du Code criminel canadien, qui, cependant, a tenu et tient encore compte des activités liées à la prostitution qui sont réputées menacer l'ordre public ou les bonnes moeurs. Le premier Code criminel du Canada, adopté en 1892, comprenait une disposition qui n'a pratiquement pas été modifiée jusqu'en 1972 et qui prévoyait que les activités d'une fille publique à la recherche de clients constituaient une forme de vagabondage. Selon l'alinéa 175(1)c), commettait un "acte de vagabondage" toute personne qui,

> étant une fille publique ou coureuse de nuit, est trouvée dans un endroit public et, lorsqu'elle en est requise, ne rend pas à son sujet un compte satisfaisant.

Cet alinéa a permis de mettre un frein à la sollicitation dans la rue, mais il s'appliquait exclusivement aux femmes, qui pouvaient être tenues de se justifier essentiellement en fonction de leur condition et non de répondre d'un acte manifeste, ce qui est le fondement habituel de la responsabilité en matière pénale. En outre, cet alinéa obligeait la femme en cause à "rend[re] à son sujet un compte satisfaisant", ce qui pouvait entrer en conflit avec les privilèges de la common law relativement à l'auto-incrimination et, depuis 1960, était contraire aux principes énoncés dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la Déclaration canadienne des droits. À la suite des critiques formulées par le pouvoir judiciaire et dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, cette disposition a été abrogée en 1972 et remplacée par l'article 195.1, qui disait ceci:

> Toute personne qui sollicite une personne dans un endroit public aux fins de la prostitution est coupable d'une infraction punissable sur déclaration sommaire de culpabilité.

Cette disposition visait à punir un acte manifeste, la sollicitation, qui n'était toutefois pas défini. Elle semblait donner suite aux objections formulées relativement à l'ancien alinéa et porter sur la nuisance sociale de la prostitution. Elle n'obligeait pas un suspect à justifier ses actions et elle paraissait s'appliquer tant aux hommes qu'aux femmes.

Toutefois, d'après des critiques de toutes les tendances, l'article 195.1 a été un échec. Un premier problème consistait à définir le terme "sollicite". Dans l'affaire Hutt c. R.*, la Cour suprême du Canada a statué en 1978 que la conduite d'un(e) prostitué(e) devait être conforme à la définition de "solliciter" figurant dans le dictionnaire pour que ses activités constituent une infraction criminelle. Autrement dit, la personne devait importuner ou être "pressante ou persistante", et non indiquer simplement qu'elle est prête à se prostituer. Dans l'affaire en question, un policier en civil avait permis à l'appelante de monter dans sa voiture; elle lui avait alors dit qu'elle était une prostituée et elle avait abordé la question de la rémunération de ses services. Selon la Cour suprême, cette conduite ne relevait certainement pas de la mesure pénale adoptée par le Parlement afin d'interdire des actes "qui pourraient gêner le public". Quatre juges de la Cour suprême ont également indiqué que si la question s'était posée, ils auraient conclu que la voiture ne constituait pas un "endroit public", établissant ainsi, pour une deuxième raison, que la conduite de l'appelante ne relevait pas de l'article 195.1.

D'après bon nombre de critiques, cette décision a privé les forces policières de tout moyen d'enrayer la prostitution dans la rue,

---

* Les références des arrêts mentionnés figurent à la fin du présent bulletin.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

activité en pleine expansion. Tant que la sollicitation ne se faisait pas d'une façon pressante, les prostitué(e)s pouvaient se rassembler et exercer leur métier sans crainte.

L'article 195.1 a aussi été interprété par les tribunaux comme ne s'appliquant qu'aux femmes. Cette lacune a été comblée par une modification apportée en 1983 pour préciser que le mot "prostitué" désigne une personne de l'un ou l'autre sexe qui se livre à la prostitution. Une autre question controversée était de déterminer si un "client" pouvait être accusé de sollicitation. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a statué que les mots "aux fins de la prostitution" visaient uniquement l'acte de la personne qui se prostitue (R. c. Dudak). Par ailleurs, la Cour d'appel de l'Ontario a estimé (dans R. c. DiPaola) que ces mots s'appliquaient à l'une ou l'autre partie à la transaction.

D'autres dispositions du Code criminel se rapportant à la prostitution sont moins controversées. Même si l'acte lui-même est "licite", des sanctions pénales s'appliquent aux endroits où il est pratiqué: l'article 193 dispose en effet qu'est coupable d'un acte criminel quiconque "tient" une maison de débauche, en "habite" une, "est trouvé" dans un tel endroit ou, en qualité de propriétaire, permet qu'un local soit employé à cette fin. L'article 179 définit ainsi une maison de débauche: "local qui est tenu ou occupé, ou que fréquentent une ou plusieurs personnes, à des fins de prostitution ou pour la pratique d'actes d'indécence". Les tribunaux ont statué que, pour correspondre à cette définition, un local doit être fréquenté d'une façon habituelle et régulière à des fins de prostitution (R. c. Patterson). Ainsi, une femme qui, seule mais de façon régulière, s'était servie de son appartement à des fins de prostitution a été accusée d'avoir tenu une maison de débauche (R. c. Worthington).

Le Code criminel tente non seulement de réglementer la sollicitation et les endroits où se pratique la prostitution, mais aussi d'englober toute une gamme d'activités connexes. Selon l'article 194, est coupable d'une infraction quiconque, sciemment, mène, transporte ou offre de mener ou de transporter une autre personne à une maison de débauche, ou encore dirige ou offre de diriger une autre personne vers cet endroit.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'article 195 énumère onze infractions relatives au proxénétisme et au fait de vivre des produits de la prostitution.

En résumé, le Code criminel du Canada aborde la question de la prostitution d'une façon ambiguë: l'acte comme tel n'est pas considéré comme une infraction criminelle, mais presque toutes les activités qui s'y rattachent nécessairement le sont.

B. Les propositions de modification

Après que la Cour suprême du Canada eut rendu sa décision dans l'affaire Hutt, la population a intensifié ses pressions pour que l'article 195.1 soit modifié de façon à étendre la portée de la définition de la sollicitation. Ces pressions étaient une riposte à ce que certains appellent le "fléau" de la prostitution dans la rue. Les forces policières et les gouvernements provinciaux voulaient que les modifications permettent de contrôler cette activité qui, d'après eux, constituait un véritable fléau dans les secteurs résidentiels et commerciaux et favorisait d'autres activités criminelles, comme le trafic de la drogue et l'exploitation des enfants.

L'inaction du gouvernement fédéral, ou sa lenteur à agir, a incité plusieurs villes canadiennes aux prises avec le problème de la sollicitation dans la rue à essayer d'agir directement. C'est ainsi que Montréal (en 1980) et Calgary (en 1981) ont adopté des arrêtés municipaux visant essentiellement à interdire l'usage des rues et autres lieux publics en vue de se prostituer ou d'obtenir les services de prostitué(e)s. Ces villes agissaient censément dans le cadre de leurs pouvoirs municipaux, dérivés des lois provinciales, pour réglementer l'usage des rues et réprimer les activités encourageant la criminalité. Selon les autorités policières et municipales des deux villes, ces arrêtés municipaux se révélaient efficaces, mais les tribunaux les ont tous deux jugés invalides. Dans l'affaire R. c. Westendorp, la Cour a rejeté l'arrêté de Calgary parce qu'il constituait, de la part de la municipalité, une tentative d'imposer des sanctions pénales, ce qui relève exclusivement de la compétence fédérale. Une décision semblable a été rendue en 1984 à

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'égard de l'arrêté montréalais (Goldwax c. Ville de Montréal). Ces jugements ont eu pour effet d'invalider d'autres arrêtés municipaux similaires en vigueur ou projetés à Vancouver, Niagara Falls, Regina et Halifax.

En octobre 1983, la ville de Montréal a fait une autre tentative pour contrôler la prostitution au moyen d'un arrêté municipal, cette fois d'une façon beaucoup plus indirecte. Elle a promulgué un arrêté qui visait à interdire la vente sans permis de tout service dans les rues de la ville, ce qui revenait à interdire la prostitution en refusant de délivrer des permis de "sollicitation". Bien que la validité de l'arrêté municipal ait été confirmée par la Cour supérieure du Québec, la constitutionnalité d'un arrêté semblable de la ville de Niagara Falls (Ontario) a été contestée avec succès.

Au cours de l'été 1984, une nouvelle stratégie a été adoptée en Colombie-Britannique pour essayer de régler le problème de la sollicitation dans la rue. Le procureur général a demandé à la Cour suprême de la province une injonction en vue de réprimer, à titre de nuisance publique reconnue par la common law, les activités de prostitution exercées dans un quartier résidentiel de Vancouver. Le tribunal a accordé une injonction provisoire (A.G. B.C. c. Couillard) interdisant aux prostitué(e)s d'offrir leurs services à des fins de prostitution sur la voie publique ou de sembler le faire, directement ou indirectement. Cette injonction "temporaire" réprimait également diverses autres activités par lesquelles les prostitué(e)s troublaient la paix publique. Le tribunal a fondé son ordonnance sur les témoignages d'habitants du secteur ouest de Vancouver qui ont décrit les conséquences de la sollicitation sans restriction dans leur quartier. Les tribunaux n'ont pas eu à se prononcer sur l'imposition d'une injonction permanente parce que l'injonction provisoire a été annulée à la demande du procureur général, après l'adoption, en décembre 1985, du projet de loi C-49.

En décembre 1984, le procureur général de la Nouvelle-Écosse a demandé une injonction de la Cour suprême de cette province pour réprimer, à titre de nuisance publique, les activités des prostitués dans la ville de Halifax. La Cour a cependant rejeté la requête, affirmant que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la province tentait de contrôler par voie de procédure civile une question de juridiction criminelle, donc de compétence fédérale. Plus tard, en mars 1985, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a rejeté un appel du procureur général (A.G. N.S. c. Beaver).

C. Le Comité Fraser

En juin 1983, le ministre de la Justice a créé un Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution. Ce comité, connu sous le nom de Comité Fraser d'après le nom de son président, a publié son rapport en avril 1985.

Selon ce rapport, la prostitution, sous toutes ses formes, étai un phénomène répandu au Canada, particulièrement dans les centres urbains. Le Comité a constaté qu'on manquait de renseignements empiriques sur la prostitution mais que, selon toute probabilité, la misère était un facteur important qui poussait de nombreuses femmes à s'adonner à la prostitution. Le Comité a également conclu que la population canadienne était ambivalente sur la question: même si la plupart s'opposaient à une plus grande criminalisation de la prostitution et des activités connexes, bon nombre appuyaient en revanche des mesures susceptibles d'atténuer leurs aspects de "nuisance".

Le Comité a examiné trois stratégies de lutte contre la prostitution: la criminalisation, la décriminalisation et la réglementation. La première interdirait toutes les formes de prostitution et d'activités connexes. Elle n'a pas retenu la faveur du Comité parce qu'elle ne jouirait pas de l'appui de la population, elle serait pratiquement impossible à appliquer et elle imposerait un jugement moral étroit au moyen de sanctions pénales.

D'autre part, s'il s'est dit bien disposé à l'égard des objectifs de la décriminalisation, le Comité ne l'a pas entièrement appuyée. Il a rejeté l'idée romantique selon laquelle tout serait pour le mieux dans le meilleur des mondes de la prostitution si l'on se contentait de supprimer purement et simplement le recours au droit pénal. Selon lui, tous les risques de dommages, d'abus et d'exploitation n'en disparaîtraient

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pas pour autant. Enfin, il a aussi rejeté l'approche basée uniquement sur la réglementation, c'est-à-dire le contrôle et la réglementation de la prostitution par l'État, comme au Nevada ou en Allemagne de l'Ouest. Indépendamment du fait que cette approche implique que l'État approuve la prostitution et en profite, le Comité s'est dit d'avis que la réglementation adoptée dans d'autres États confinait, au pire, à l'esclavage et, au mieux, à une limitation grave des libertés civiles des personnes qui y étaient assujetties.

Les recommandations du Comité ne découlaient exclusivement d'aucune de ces stratégies mais empruntaient plutôt à toutes trois à divers degrés. Ce qui est le plus important, c'est que les recommandations proposaient des réformes économiques et sociales qui pourraient atténuer les causes de la prostitution. Par exemple, le Comité a recommandé que les gouvernements du Canada intensifient leur engagement moral et financier pour éliminer les inégalités économiques et sociales entre les sexes, veillent à mettre en place des programmes sociaux destinés aux femmes et aux jeunes dans le besoin et subventionnent davantage les groupes communautaires contribuant au bien-être des personnes qui se prostituent ou se sont prostituées.

Tous les membres du Comité, sauf un, ont convenu qu'il serait mauvais d'abroger toutes les sanctions pénales concernant la prostitution. Ils ont toutefois proposé une révision approfondie et une mise à jour du droit pénal sur cette question, recommandant des sanctions pénales plus sévères dans le domaine de la prostitution dans la rue. Il a conclu que l'absence de restrictions touchant cette activité causait des torts sous forme de désordres et de nuisances, et qu'il serait déraisonnable de "relever les prostituées et leurs clients de toute responsabilité juridique à l'égard des actes criminels ou des nuisances spécifiques que peuvent entraîner leurs activités". En conséquence, il a proposé la création d'une nouvelle infraction consistant à gêner ou à essayer de gêner, à plusieurs reprises, la libre circulation des piétons ou des véhicules afin de se livrer à la prostitution ou d'employer les services d'un(e) prostitué(e). Le Comité a rejeté la solution consistant à criminaliser la simple proposition ou la simple acceptation de services

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de prostitution: la modification exigerait un certain niveau de "désordre".

Pour faire contrepoids au traitement plus sévère qu'il recommandait à l'égard de la sollicitation dans la rue, le Comité a proposé d'assouplir les autres restrictions imposées à l'exercice de la prostitution à proprement parler. Il a notamment proposé de remplacer les dispositions relatives aux maisons de débauche par d'autres qui criminaliseraient l'usage de locaux uniquement par plus de deux prostitué(e)s. Le Comité a en effet jugé qu'il est illogique de permettre des actes de prostitution tout en rendant illégale l'utilisation de certains locaux pour s'y livrer. En restreignant l'exploitation d'établissements de prostitution à un maximum de deux personnes, on éviterait censément la nuisance, et un(e) prostitué(e) pourrait utiliser son propre domicile. L'autre exception proposée, à savoir qu'on permette l'exploitation d'établissements de prostitution pourvu qu'ils soient munis d'une autorisation et exploités conformément à la réglementation établie par une assemblée législative provinciale ou territoriale, a été plus controversée. Ces établissements ne seraient pas assujettis à la réglementation globale d'autres niveaux de gouvernement, mais devraient simplement obtenir une autorisation et respecter le zonage comme les autres entreprises.

Le Comité a également recommandé d'abroger les dispositions relatives au proxénétisme et au fait de vivre des produits de la prostitution et de les remplacer par un article à portée bien plus limitée qui ne viserait que les actes accomplis en recourant à la violence, à des menaces ou à tout autre comportement coercitif ou menaçant. En outre, serait désormais coupable d'un acte criminel toute personne qui, par l'emploi de la menace ou de la force, en inciterait une autre à l'entretenir au moyen de la prostitution. La raison invoquée était que le proxénétisme ou le fait de vivre des produits de la prostitution d'une autre personne ne devraient pas être sanctionnés par une mesure pénale en l'absence d'une incitation indue de cette personne. Le Comité s'est également penché sur le problème de la prostitution juvénile.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le Comité a terminé son analyse en faisant l'observation suivante sur la façon dont les gouvernements devraient s'attaquer à la prostitution:

> Le problème de la prostitution ne saurait être réglé par des dispositions pénales fragmentaires. Il convient au contraire de veiller à ce que toutes les dispositions visant la prostitution trouvent place dans un ensemble systématique.

D. Le projet de loi C-49

Les réactions au rapport du Comité Fraser ont été partagées. De nombreux groupes, en particulier les autorités municipales, ont accueilli favorablement la recommandation visant à restreindre la sollicitation sur la voie publique. En revanche, les recommandations concernant les établissements de prostitution n'ont pas eu autant de succès, et aucun procureur général provincial ne s'est dit en faveur de mesures visant à réglementer la prostitution. Les corps policiers ont également rejeté la proposition visant à abroger les articles relatifs aux maisons de débauche.

Peu après la publication du rapport, le ministre de la Justice a déposé le projet de loi C-49, qui a été examiné par le Parlement en novembre et en décembre et adopté le 28 décembre 1985. Il a abrogé l'article 195.1 et l'a remplacé par une nouvelle infraction s'appliquant à quiconque, dans un endroit public ou situé à la vue du public et dans le but de se livrer à la prostitution ou de retenir les services sexuels d'une personne qui s'y livre:

a) soit arrête ou tente d'arrêter un véhicule à moteur;

b) soit gêne la circulation des piétons ou des véhicules, ou l'entrée ou la sortie d'un lieu contigu à cet endroit;

c) soit arrête ou tente d'arrêter une personne ou, de quelque manière que ce soit, communique ou tente de communiquer avec elle.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En outre, la définition d'"endroit public" comprend les véhicules à moteur situés dans un endroit public.

Ce projet de loi a soulevé la controverse. Les groupes d'habitants de quartiers touchés par le problème de la prostitution, les forces de l'ordre ainsi que de nombreuses administrations municipales l'ont accueilli avec enthousiasme. En revanche, d'autres groupes se sont dits profondément opposés à cette mesure, soutenant qu'elle ne fait que déplacer le problème de la prostitution, qu'elle confère des pouvoirs discrétionnaires trop étendus aux forces policières et aux procureurs et qu'elle met en danger les prostitué(e)s en donnant plus d'importance au rôle des souteneurs. Bien que le Ministre ait indiqué au cours de l'étude du projet de loi en comité que d'autres modifications seraient apportées au Code criminel relativement au problème de la prostitution, aucune autre mesure visant à réprimer la prostitution chez les adultes n'a été proposée. Le projet de loi C-49 prévoyait cependant que l'application de ses dispositions serait examinée par un comité de la Chambre des communes trois ans après son entrée en vigueur (c.-à-d. le 20 décembre 1988).

E. Faits récents

La constitutionnalité du projet de loi C-49 n'a toujours pas été établie, et des tribunaux de diverses instances de tout le pays ont prononcé des jugements divergents à cet égard. En 1986, deux tribunaux inférieurs ont formulé des arrêts contradictoires sur la constitutionnalité de la nouvelle disposition (R. c. McLean; R. c. Bear). En mai 1987, la Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse a statué que la loi porte atteinte aux garanties de la Charte canadienne des droits et libertés concernant la liberté d'expression, parce qu'elle restreint de façon inhabituelle la communication relativement à une activité qui n'est pas illégale (R. c. Skinner). Le 17 juillet 1987, la Cour d'appel de l'Alberta (R. c. Jahelko) a rendu une décision contraire: selon elle, la loi restreint effectivement la liberté d'expression, mais l'article de la Charte sur les limites justifiables s'applique dans ce cas, puisqu'il n'y a pas d'autre moyen "évident" ou "plausible" de s'attaquer au problème de la prostitution dans les rues. Un troisième jugement d'un tribunal d'appel,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

intitulé Reference Re Sections 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code, a été rendu par la Cour d'appel du Manitoba. À l'instar de celui de la Cour d'appel de l'Alberta, il admet la validité de l'alinéa 195.1(1)c), sans s'appuyer toutefois sur l'article 1 de la Charte. La Cour a conclu que la liberté d'expression n'était même pas en cause à première vue et, dans l'ensemble, elle a interprété la Charte de façon restrictive. Il reste à la Cour suprême de trancher la question. La Cour a entendu l'affaire les 1er et 2 décembre 1988 et l'a mise en délibéré.

Dans le cadre de la révision obligatoire du projet de loi C-49 prévue par une de ses dispositions, le ministère fédéral de la Justice a entrepris en 1987 et en 1988 un projet de recherche visant à déterminer si le projet de loi avait eu pour effet d'atténuer les aspects de "nuisance" de la sollicitation dans la rue.

On a mené une série d'études dans cinq villes canadiennes (Vancouver, Calgary, Toronto, Montréal et Halifax) et d'autres recherches "moins approfondies" à Regina, Winnipeg, London, Niagara Falls, Ottawa, Trois-Rivières et Québec. Figuraient parmi les principaux groupes interrogés des agents de police, des procureurs de la Couronne, des avocats de la défense, quelques juges, des prostitué(e)s, des clients, des proxénètes, des employés d'organismes de services sociaux, des gens d'affaires et des habitants des quartiers touchés par la sollicitation dans la rue. Les enquêteurs ont également eu accès à des données de base rassemblées en 1984 à l'intention du Comité Fraser.

Le ministère de la Justice a publié en juillet 1989 un rapport intitulé La prostitution de rue: effets de la Loi, qui fournit une synthèse des résultats des études sur place. D'après la conclusion de ce rapport, la nouvelle loi sur la communication a modifié quelque peu la pratique de la prostitution de rue mais, dans la plupart des villes étudiées, ce phénomène demeure aussi répandu qu'avant l'adoption de la nouvelle loi. **Cette conclusion revêt une importance considérable étant donné que l'objectif premier de cette loi, comme le font remarquer les auteurs du rapport, consistait à "chasser les prostituées de rue et leurs clients des quartiers résidentiels du centre-ville".**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 5 avril 1989, la Chambre des communes a adopté un ordre de renvoi prescrivant au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général d'effectuer une étude exhaustive du projet de loi C-49.

Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes a entrepris une étude de trois ans en tenant sa première réunion publique le 17 octobre 1989. À cette occasion, deux représentants du ministère de la Justice ont témoigné sur la teneur du rapport La prostitution de rue: effets de la loi. Ils ont informé le Comité qu'on était à effectuer une recherche empirique dans certaines des villes étudiées, dans le but de mettre à jour les conclusions concernant l'effet de l'adoption du projet C-49 pour ce qui est de la prostitution à ces endroits.

À sa réunion subséquente, le 7 novembre 1989, le Comité a entendu les préoccupations du maire de Toronto et des représentants de groupes de gens d'affaires et de résidents ainsi que celles du Service de police de Toronto et de la Commission de police de Toronto. Les intervenants ont en particulier réclamé l'adoption de peines plus sévères, dans le Code criminel, pour contrer les nuisances qu'entraîne la prostitution, spécialement du point de vue des risques qu'elle présente pour la santé publique. L'auteur de l'étude réalisée à Toronto dans le cadre de la recherche du ministère de la Justice a également comparu. D'après son témoignage, le travail de mise à jour effectué entre l'automne de 1987 et celui de 1989 a permis de constater qu'il y avait eu seulement une faible réduction du nombre moyen de prostitué(e)s de rue depuis la fin de l'étude sur place, à l'automne de 1987. D'autres données ont toutefois révélé qu'il y avait eu dans l'intervalle une diminution du pourcentage de femmes qui se livraient à la prostitution dans les rues résidentielles du centre de Toronto. Ainsi, alors que 40 p. 100 de toutes les prostituées avaient été observées sur des rues principalement résidentielles, à l'automne de 1987, on n'en avait dénombré que 20 p. 100 à l'automne de 1989. Malgré ces constatations, les représentants des groupes de résidents et de gens d'affaires ont qualifié de problème majeur la prostitution de rue dans leur quartier.

Le Comité s'est ensuite réuni le 9 novembre pour entendre le maire de Niagara Falls et deux agents de police supérieurs de cette même

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ville. Contrairement à ce qu'avait déduit le ministère de la Justice dans son rapport, les représentants de Niagara Falls ont signalé une baisse marquée du nombre de prostitué(e)s de rue et des nuisances connexes. Le maire et les policiers ont vivement réclamé un renforcement de certaines procédures d'arrestation des prostitué(e)s et de traitement de leur cas, qui conférerait à la police encore plus de pouvoir pour éliminer les nuisances liées à la sollicitation dans la rue.

Des représentants de l'Association canadienne des sociétés Elizabeth Fry (ACSEF) ont comparu devant le Comité le dernier jour des audiences, soit le 19 décembre 1989. À la suite de leur comparution, les membres du Comité ont décidé, par un vote, d'attendre que la Cour suprême du Canada se soit prononcée sur la constitutionnalité du projet de loi C-49 avant de déposer leur rapport à la Chambre des communes.

MESURES PARLEMENTAIRES

Projet de loi C-127
(sanction royale le 27 octobre 1982)

L'article 11 de ce projet de loi, qui visait à modifier le Code criminel en matière d'infractions sexuelles, précisait que le terme prostitué désigne "une personne de l'un ou l'autre sexe qui se livre à la prostitution". En outre, l'article 13 a rendu l'article 195 du Code (proxénétisme) applicable à l'un ou l'autre sexe.

Projet de loi C-19
(première lecture le 7 février 1984)

Ce projet de loi aurait modifié l'article 195.1 de manière à ce que les clients puissent faire l'objet d'accusations et que la sollicitation de clients depuis une voiture ou dans les endroits publics soit interdite.

Projet de loi C-49
(sanction royale et entrée en vigueur le 28 décembre 1985)

Ce projet de loi a abrogé l'article 195.1 du Code criminel et l'a remplacé par une nouvelle disposition, applicable aux prostitué(e)s

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

et à leurs clients, interdisant la sollicitation qui nuit de quelque manière que ce soit à l'usage des rues et des endroits publics.

Projet de loi C-15
(sanction royale le 30 juin 1987 et
entrée en vigueur le 1er janvier 1988)

Ce projet de loi a modifié l'article 195 du Code criminel pour interdire d'avoir recours aux services d'un(e) prostitué(e) de moins de 18 ans. Il a augmenté la peine d'emprisonnement prévue pour quiconque vit des produits de la prostitution d'une personne âgée de moins de 18 ans.

Projet de loi C-61
(sanction royale le 13 septembre 1988 et
entrée en vigueur le 1er janvier 1989)

Ce projet de loi, qui traite des produits de la criminalité, s'applique à certaines infractions prévues au Code criminel, notamment la tenue d'une maison de débauche (art. 193) et le proxénétisme (art. 195).

CHRONOLOGIE

1892 - Inclusion dans le premier Code criminel de dispositions concernant le vagabondage, les maisons de débauche et le proxénétisme, qui vont rester essentiellement les mêmes pendant 80 ans.

1970 - Le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada recommande l'abrogation de la disposition relative au vagabon- dage pour contrôler la prostitution et propose la tenue d'une étude afin de déterminer la meilleure façon de régler ce problème.

15 juillet 1972 - Entrée en vigueur d'un projet de loi qui ajoute au Code criminel l'article 195.1 portant sur la sollicitation.

8 février 1978 - Dans l'affaire Hutt, la Cour suprême donne une interprétation restreinte du terme "sollicitation".

novembre 1978 - Dans son Rapport sur les infractions sexuelles, la Commission de réforme du droit recommande de préciser que le terme "prostitué" s'applique aux hommes et aux femmes et propose également une étude plus globale de ce problème.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

26 mai 1980 - La ville de Montréal adopte un arrêté municipal pour lutter contre la prostitution, qui vise à restreindre la sollicitation dans les rues de la ville.

25 juin 1981 - La ville de Calgary adopte deux arrêtés municipaux visant à contrôler la prostitution dans la rue, le premier portant sur la sollicitation et l'autre sur les flâneurs.

1er décembre 1981 - La Cour suprême rend sa décision dans les affaires Galjot et Whitter, conservant la définition restrictive du terme "sollicitation".

6 mai 1982 - La Chambre des communes adopte un ordre de renvoi demandant à son Comité permanent de la justice et des questions juridiques d'étudier "tous les moyens légaux" de traiter le problème de la sollicitation à des fins de prostitution.

25 janvier 1983 - La Cour suprême du Canada accueille l'appel interjeté dans l'affaire Westendorp et invalide l'arrêté municipal de Calgary.

24 mars 1983 - Le Comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes publie son rapport sur la sollicitation dans la rue à des fins de prostitution.

23 juin 1983 - Le ministre de la Justice dépose à la Chambre un avant-projet de loi qui rejette la majeure partie des recommandations du Comité de la justice. En outre, il annonce la création d'un comité spécial chargé d'étudier le problème plus en détail et de faire rapport à la fin de 1984.

18 octobre 1983 - La ville de Montréal promulgue un nouvel arrêté qui vise indirectement à supprimer la sollicitation.

7 février 1984 - Le projet de loi C-19, qui aurait apporté des modifications mineures à l'article 195.1, est lu pour la première fois.

4 juillet 1984 - La Cour suprême de la Colombie-Britannique émet une injonction provisoire pour réprimer la prostitution à titre de nuisance publique dans certaines parties de la ville de Vancouver.

22 août 1984 - Le Comité Badgley publie son rapport, dans lequel il recommande des modifications au droit criminel pour s'attaquer à la prostitution juvénile.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

12 décembre 1984 - La Cour suprême déclare invalide l'arrêté de 1980 de la ville de Montréal dans l'affaire Goldwax c. Ville de Montréal.

19 décembre 1984 - La Cour suprême de la Nouvelle-Écosse refuse d'émettre une injonction visant à réprimer la prostitution dans la ville de Halifax.

13 mars 1985 - La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse rejette l'appel du procureur général provincial concernant l'injonction.

23 avril 1985 - Le Comité Fraser publie son rapport sur la pornographie et la prostitution.

28 décembre 1985 - Le projet de loi C-49 reçoit la sanction royale et entre en vigueur.

mai 1986 - La Cour suprême de la Colombie-Britannique confirme la validité constitutionnelle des modifications apportées par le projet de loi C-49 (R. c. McLean).

29 octobre 1986 - Dépôt du projet de loi C-15, visant à apporter certaines modifications au Code criminel en ce qui concerne la prostitution juvénile.

22 mai 1987 - La Division d'appel de la Cour suprême de la Nouvelle-Écosse déclare inconstitutionnelles les modifications apportées par le projet de loi C-49 (R. c. Skinner).

17 juillet 1987 - La Cour d'appel de l'Alberta confirme la constitutionnalité des dispositions du projet de loi C-49 (R. c. Jahelka).

23 septembre 1987 - La Cour d'appel du Manitoba confirme la constitutionnalité du projet de loi C-49 (Reference Re Sections 193 and 195.1(1)c) of the Criminal Code).

1er janvier 1988 - Entrée en vigueur du projet de loi C-15, relatif à la prostitution juvénile.

13 septembre 1988 - Sanction royale du projet de loi C-61, relatif aux produits de la criminalité.

1er-2 décembre 1988 - La Cour suprême du Canada entend l'affaire relative à la constitutionnalité du projet de loi C-49 et la met en délibéré.

1er janvier 1989 - Promulgation du projet de loi C-61 (produits de la criminalité).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5 avril 1989 - La Chambre des communes adopte un ordre de renvoi prescrivant au Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de mener une étude exhaustive du projet de loi C-49. Cet ordre découle d'une disposition du texte législatif même selon laquelle un comité de la Chambre des communes serait appelé à déterminer l'efficacité de la loi après les trois premières années de son application.

juillet 1989 - Le ministère fédéral de la Justice publie son rapport de synthèse intitulé: La prostitution de rue: effets de la Loi. Les auteurs du rapport concluent que, dans la plupart des villes ayant fait l'objet de l'étude, la prostitution de rue est aussi répandue qu'elle l'était avant l'entrée en vigueur du projet de loi C-49 en 1985.

17 octobre 1989 - Le Comité permanent de la justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes tient sa première réunion publique dans le cadre de l'étude de trois ans concernant l'effet de l'adoption du projet C-49 sur la sollicitation dans la rue. Les audiences devraient se terminer à la fin de décembre 1989.

19 décembre 1989 - Le Comité termine ses audiences publiques, mais attend que la Cour suprême du Canada se soit prononcée sur la constitutionnalité du projet de loi C-49 avant de déposer son rapport à la Chambre des communes.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Comité permanent de la justice et des questions juridiques. "Septième rapport à la Chambre" (concernant la sollicitation à des fins de prostitution). Procès-verbaux et témoignages, fascicule n° 126, 24 mars 1983.

Comité spécial d'étude de la pornographie et de la prostitution. La pornographie et la prostitution au Canada. 2 vol. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Comité sur les infractions sexuelles à l'égard des enfants et des jeunes. Infractions sexuelles à l'égard des enfants. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

Ewaschuk, E.G. "Trick or Treat?: The Offence of Soliciting". Ottawa Law Review, vol. 12, 1980, p. 235.

Layton, M. "The Ambiguities of the Law, or The Streetwalker's Dilemma". Chitty's Law Journal, vol. 27, 1979, p. 109.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Lowman, J. "Prostitution in Vancouver: Some Notes on the Genesis of a Social Problem". Revue canadienne de criminologie, vol. 28, janvier 1986, p. 1-16.

MacLauchlan, H.W. "Criminal Law Meets Civil Law: More than One Way to Skin a Cat". Criminal Reports, 3e série, vol. 42, 1985, p. 284.

Ministère de la Justice. La prostitution de rue: effets de la Loi, rapport de synthèse. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989.

Shaver, Frances M. "Prostitution: A Critical Analysis of Three Policy Approaches". Analyse de politiques, vol. XI, n° 3, septembre 1985, p. 493-503.

Stuckey, J. "A Feminist Looks at Prostitution". Sexual Behaviour in Canada. B. Schlesinger (éd.). Toronto, University of Toronto Press, 1977, p. 221-234.

Whyte, J.D. "Prostitution: Municipal Regulation and the Domain of Criminal Law Meet Again". Criminal Reports, 3e série, vol. 32, 1983, p. 107.

Yondorf, B. "Prostitution as a Legal Activity: The West German Experience". Policy Analysis, vol. 5, 1979, p. 417.

JURISPRUDENCE

A.G. B.C. c. Couillard (1984), 42 C.R. (3d) 273, 31 C.C.L.T. 26 (C.S. C.-B.).

A.G. N.S. c. Beaver (1985), 67 N.S.R. (2d) 281, 155 A.P.R. 281 (C.A. N.-É.).

Goldwax c. Ville de Montréal, [1984] 2 R.C.S. 525, confirmant [193] C.A. 342, 146 D.L.R. (3d) 460, 3 C.C.C. (3d) 542.

Hutt c. R., [1978] 2 R.C.S. 476.

Patterson c. R., [1968] R.C.S. 157.

R. c. Bear (1986), 54 C.R. (3d) 68, 47 Alta L.R. (2d) 255 (C.P. Alb.).

R. c. DiPaola (1978), 4 C.R. (3d) 121 (C.A. Ont.).

R. c. Dudak (1978), 3 C.R. (3d) 68 (C.A. C.-B.).

R. c. Jahelka (1987), 79 A.R. 44, 54 Alta L.R. (2d) 1.

R. c. McLean (1986), 28 C.C.C. (3d) 176, 52 C.R. (3d) 262, 2 B.C.L.R. 232 (C.S. C.-B.).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

R. c. Skinner (1987) 35 C.C.C. (3d) 203, 79 N.S.R. (2d) 8, 58 C.R. (3d) 137 (C.S. N.-E., appel).

R. c. Westendorp, [1982] 2 W.W.R. 728 (C.A. Alb.).

R. c. Whitter; R. c. Galjot, [1981] 2 R.C.S. 606.

R. c. Worthington (1972), 22 C.R.N.S. 34 (C.A. Ont.).

Reference Re Sections 193 and 195.1(1)c) of the Criminal Code, [1987] 6 W.W.R. 289 (C.A. Man.).

Westendorp c. R., [1983] 1 R.C.S. 43.